



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XV Curso de Especialização em Relações Internacionais

O Brasil e a MINUSTAH – ou a busca de novos parâmetros para uma política externa brasileira “altiva” e “ativa” em operações de paz das Nações Unidas

Laryssa Lyryanne Medeiros de Lucena

**Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Relações Internacionais**

Orientador: Professor Pós-Doutor Antônio Carlos Lessa

**Brasília
2013**

RESUMO

Desde que foram criadas, as operações de paz tem sido um instrumento amplamente utilizado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas para garantir a paz perpetuação da paz no sistema internacional. No entanto, esse tipo de ação tem servido, não somente para um único fim, ela serve também como vitrine de demonstração de poder e é capaz de influenciar na inserção dos países que se engajam, conforme demonstra a participação brasileira na MINUSTAH. Neste sentido, o presente artigo tem por finalidade discutir o engajamento brasileiro no conflito do Haiti através da missão da ONU, buscando identificar possíveis mudanças nos parâmetros da política externa do Brasil em relação aos temas de segurança internacional.

PALAVRAS CHAVE: MINUSTAH - Política Externa – Governo Lula

ABSTRACT

Since they were created, peace operations has been an instrument widely used by the Security Council of the United Nations to ensure peace perpetuation of peace in the international system. However, this type of action has served not only for a single purpose, it also serves as a showcase demonstration of power and is able to influence the integration of countries that engage, as demonstrated by the Brazilian participation in MINUSTAH. In this sense, the present article aims to discuss the Brazilian engagement in the conflict in Haiti through the UN mission, seeking to identify possible changes in the parameters of Brazil's foreign policy in relation to issues of international security.

KEYWORDS: MINUSTAH – Foreign Policy – Lula's Administration

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1 AS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS.....	4
1.1 Primeira Geração das Operações de Manutenção de Paz	5
1.2 Segunda Geração das Operações de Manutenção de Paz	7
1.2.1 Uma Agenda Para a Paz	8
1.3 O Relatório Brahimi e a Terceira Geração de Operações de Manutenção de Paz	10
2 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE PAZ.....	12
2.1 Primeiro momento (1930 – Final da Guerra Fria)	12
2.2 Segundo momento (início da década de 1990 – 11 de setembro de 2001)	14
2.3 Terceiro momento (2004 até os dias atuais).....	17
3 A CRISE HAITIANA	18
3.1 Breve histórico	18
3.2 Engajamento brasileiro na MINUSTAH	21
4 A MINUSTAH E OS NOVOS PARÂMETROS DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	24
CONCLUSÃO	29
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como escopo compreender possíveis mudanças nos padrões de ação da política externa brasileira a partir da análise da participação brasileira na MINUSTAH. Neste sentido, buscar-se-á perceber as motivações e consequências do envolvimento brasileiro na crise haitiana, como também se esse fenômeno significou um ponto de inflexão da política exterior do Brasil em relação aos temas de segurança internacional.

Com o objetivo de entender em que se constituem as operações de paz das Nações Unidas, a primeira sessão trata sobre o papel dessas missões para o sistema internacional, sua natureza, tipos de mandato e sobre a evolução dos modelos de operações, desde a manutenção de paz até os casos de imposição de paz no sistema internacional.

A sessão subsequente tem por finalidade verificar os traços de continuidade ou descontinuidade da participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas, subdividindo a análise em três momentos: 1) Primeiro momento (1930 – Final da Guerra Fria); 2) Segundo momento (início da década de 1990 – 11 de setembro de 2001); e 3) Terceiro momento (2004 até os dias atuais), de acordo com a reação da política exterior brasileira às mudanças no sistema internacional.

Para caracterizar que a MINUSTAH tem componentes distintos das participações brasileiras anteriores, a penúltima sessão propõe uma análise da crise haitiana, relacionando a história de instabilidade política vivida pelo Haiti com a formulação do mandato da Missão em 2004 e o caráter da participação brasileira nesse contexto, tendo em vista a percepção do interesse nacional por parte do governo e as estratégias de inserção internacional para cumprir os objetivos da política externa.

Por fim, a última sessão busca problematizar a existência de um novos parâmetros da política externa brasileira em operações de paz das Nações Unidas, como também identificar as implicações conceituais causadas por essa mudança no padrão de ação do Brasil frente às intervenções.

1. AS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS

Diante da instabilidade política, econômica e social cultivadas pela Segunda Guerra Mundial (1938-1945), a Organização das Nações Unidas (ONU) nasce, em 1945, com o propósito de garantir a paz e a segurança internacionais, conforme expresso no capítulo primeiro do Artigo 1 da Carta de São Francisco que descreve o compromisso da ONU em aplicar medidas efetivas e garantidoras da solução de conflitos e da manutenção da paz (ONU, 1945).

Neste âmbito, a ONU se apresenta como a principal organização supranacional responsável por incentivar a construção de uma Cultura de Paz³ baseada na radicação mundial de valores, atitudes, tradições e comportamentos fundamentados em princípios como: respeito à vida, incentivo à democracia e à solidariedade, prática da cooperação, pleno respeito aos princípios de soberania, territorialidade e independência dos Estados, promoção dos direitos humanos e da igualdade de gênero e compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a solução pacífica de conflitos (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999).

A ONU herda da antiga Liga das Nações, conforme afirma Sutterlin (apud REZENDE, 2012), os princípios de segurança coletiva, a ação comum da unidade dos países para impedir a ameaça à segurança de qualquer Estado, e adiciona a este conceito as necessidades econômicas, humanitárias e culturais, buscando contribuir para a segurança internacional. No entanto, a Guerra Fria (1947-1991) polarizou as decisões do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) e dificultou a implantação de um sistema de segurança coletiva conforme proposto pela Carta, que, segundo Rezende (2012), se dá devido a falhas no sistema do órgão, tais como: a necessidade de aprovação e os interesses dos cinco membros, na interferência em situações que não produzam benefício direto.

A partir da necessidade de garantir a paz e a segurança internacional, as operações de manutenção de paz surgem, conforme indica Rezende (2012), como uma solução criada pela ONU que possibilita a aplicação de um sistema de segurança

coletiva. Tais operações são definidas pelo manual da *International Peace Academy* como (SILVA, 2011):

“a prevenção, a contenção, a moderação e o término de hostilidades entre Estados, ou no interior de Estados, pela intervenção pacífica de terceiros, organizada e dirigida internacionalmente, com o emprego de forças multinacionais de militares, policiais e civis para restaurar e manter a paz.”

A primeira missão de paz organizada pela ONU ocorreu em 1948, quando o CSNU autorizou o envio de militares para o Oriente Médio (UNTSO) a fim de monitorar o Acordo Armistício entre Israel e alguns países vizinhos. Como enfatiza Branco (2003), naquele momento, a Organização não dispunha de órgãos de planejamento necessários tampouco de um estado-maior militar – apesar das operações de paz serem de função “quase militar”. O fundamento legislativo para as Operações de Paz é encontrado nos Capítulos VI, VII e VIII da Carta das Nações Unidas, e inicialmente se desenvolveriam pós-conflito e não prevenindo as controvérsias. Contudo, a queda soviética e o Pós-Guerra Fria mudaram significativamente o sistema internacional, como também a demanda e os tipos de conflito (REZENDE, 2012).

Ao longo da história das Nações Unidas, as operações de paz são comumente divididas em três gerações, caracterizando os princípios de norteiam as missões. Essa divisão não é essencialmente temporal, mas conceitual, buscando classificar as missões de paz de acordo com seus respectivos objetivos e premissas. Um exemplo disso são as operações de primeira geração que, segundo Abreu (2010), abrangem não somente missões em andamento desde a Guerra Fria, mas também novas operações.

1.1 Primeira Geração das Operações de Manutenção de Paz

Consideradas do tipo tradicional ou clássico, as operações de paz de primeira geração são caracterizadas por três princípios fundamentais: o consentimento das partes envolvidas no conflito, imparcialidade e uso de força apenas em legítima defesa

(REZENDE, 2012). Conforme esclarece Abreu (2010), esse tipo de operação trabalha sincronicamente com a mediação internacional para assegurar um ambiente favorável para a retomada de negociações de paz. Caracteriza-se pelo apoio, autorizado pelas partes, em resposta ao cessar-fogo já estabelecido e pela não utilização de medidas coercitivas para o estabelecimento de uma paz estável, dependendo da contribuição positiva dos envolvidos. Neste sentido, pressupõe-se que os beligerantes sejam Estados, com unidades combatentes organizadas de forma hierárquica, e que exista vontade das partes em solucionar o conflito (ABREU, 2010).

Dentro do contexto da Guerra Fria e diante da dificuldade no processo decisório do CSNU, a ONU foi forçada a adaptar suas técnicas para as operações de paz, enviando observadores militares, a fim de proporcionar a presença de monitores internacionais do cessar-fogo estabelecido. Tais missões não são consideradas operações de manutenção de paz, apenas em 1956 o primeiro contingente de tropas manutenção de paz (UNEF I) foi enviado com a finalidade de monitorar o cessar-fogo acordado entre Israel e Egito e assegurar a retirada das tropas francesas e britânicas do Canal de Suez (Ib. idem, 2010). As premissas utilizadas para colocar em prática a UNEF I, expressas no “Segundo Relatório do Secretário-Geral sobre a Exeqüibilidade de uma Força de Emergência das Nações Unidas” em 1956, caracterizaram os princípios fundamentais das operações de paz seguintes. Dentre os fatores assinalados estavam: o caráter temporário da missão, a limitação estrita das funções militares e a não influência no equilíbrio de poder político-militar entre as partes envolvidas no conflito (ABREU, 2010).

Neste âmbito, o caráter interestatal dos conflitos internacionais definiu os parâmetros para a execução das operações de primeira geração, que também estavam limitadas pela suposição da vontade política das partes em solucionar o conflito, que poucas vezes era confirmada na prática. Porém, o fim da Guerra Fria trouxe para o cenário internacional os conflitos intraestatais que obrigaram a ONU a modificar suas respostas na busca por manter a paz e a segurança internacionais.

1.2 Segunda Geração das Operações de Manutenção de Paz

As operações de paz de segunda geração se desenvolveram no final da Guerra Fria diante da necessidade da ONU em administrar a transição de um contexto de guerra para um ambiente de paz estável. Neste sentido, este novo modelo de operações de paz difere da primeira geração porque ocorre não somente no período do cessar-fogo, mas também após o acordo político estabelecido, visando a pacificação a longo prazo (Ib. idem, 2010).

A partir dos princípios fundamentais de neutralidade, imparcialidade e do consentimento das partes, as operações de segunda geração deram origem ao caráter multidimensional das operações de paz, incluindo administrações civis e policiamento na nova demanda de conflitos intraestatais do sistema internacional, atribuindo às tropas mantenedoras de paz, segundo Abreu (2010), atividades como: desmobilização das forças irregulares, separação de combatentes, reintegração de ex-combatentes à sociedade civil, monitoramento das eleições e estabelecimento de sistemas de policiamento.

Houve mudança na caracterização dos conflitos: antes eles ocorriam geralmente entre nações, com inimigos claramente identificados e uniformizados, organizados pelo Estado através de suas forças armadas. Atualmente, os conflitos ocorrem, com mais frequência, dentro dos Estados, e qualquer pessoa, organização que possa participar de uma controvérsia pode ser um inimigo perigoso, e, apesar das guerras civis serem antigas, a tecnologia tem proporcionado um novo cenário nesses conflitos, colocando armas de grande destruição nas mãos de grupos pequenos e até possibilitando que ameaças e ataques sejam realizados sem nem sequer haver uma arma – a guerra cibernética (NYE, 2012).

Devido à grande demanda desses conflitos intraestatais, o conceito de segurança internacional das Nações Unidas deixa de ser restrito apenas às instabilidades entre Estados. Como esclarece Sutterlin (1995 apud REZENDE, 2012), a segurança internacional também passou a caracterizar-se pela segurança da população de um Estado contra conflitos civis, desastres naturais, como também contra a violação sistemática dos direitos humanos. Torna também a relação entre paz e justiça social

ainda mais clara, uma vez que promover o bem-estar significa contribuir para a ausência de conflitos (REZENDE, 2012). Partindo desse novo entendimento de segurança internacional, o CSNU passa a receber não somente solicitações para atenção a conflitos internos, como também demanda solucionar emergências complexas, envolvendo fatores humanitários tais como: fome, genocídio, e deslocamento de refugiados (ABREU, 2010).

Como enfatiza Abreu (2010), dentro das chamadas operações de paz de segunda geração, algumas obtiveram êxito no cumprimento de seus mandatos, no entanto o grande marco desse período foram os fracassos simultâneos em Somália (UNOSOM I e II), Bósnia (UNPROFOR) e Ruanda (UNAMIR). A falta de coordenação entre os componentes militares e as organizações humanitárias e a pouca cooperação das partes envolvidas causaram grandes dificuldades no controle das missões. O período de 1988 a 1993 se caracterizou pelo debate do papel exercido pelas operações de paz frente ao novo conceito de segurança internacional e pelo considerável aumento da participação dos países ocidentais nas missões de paz da ONU. Isso refletiu em maior disposição, por parte do CSNU, em promover mandatos para mais operações. As operações de manutenção de paz sofreram transformações substanciais de sentido quantitativo (aumento do número de missões de paz), qualitativo (execução de missões complexas, envolvendo o componente humanitário) e normativo (as operações de paz como objeto de promoção liberal-democrática) para responder a nova realidade mundial, caracterizando as missões de paz de segunda geração.

1.2.1 Uma Agenda para a Paz

Com o início do período Pós-Guerra Fria, em 1992, o então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, apontou o entendimento da ONU em relação à matéria de segurança internacional através do Relatório Uma Agenda para a Paz. No referido documento, as operações de paz de sentido clássico resultaram no somatório dos seguintes aspectos: diplomacia preventiva – evitando aumento de disputas; pacificação (em inglês, *peacemaking*) – firmando acordos de paz segundo o Capítulo VI da Carta; manutenção da paz (*peacekeeping*) – envolvendo a ação policial e

militar da ONU no conflito, a partir do consenso das partes; construção da paz (post-conflict peace-building) voltada para a elaboração de um ordenamento após o conflito, objetivando o fim da instabilidade; e, imposição da paz (peace enforcement) – restabelecendo cessar-fogos não cumpridos (DINIZ, 2005).

Uma Agenda para a paz limitou a definição de construção da paz apenas para o pós-conflito, como esclarece Rezende (2012), entendendo-a como um conjunto de iniciativas com a finalidade de evitar novos conflitos, proporcionando segundo Sutterlin (1993), “uma abordagem macro de prevenção da guerra”. Entre essas iniciativas estavam o desarmamento das partes antes envolvidas no conflito, o repatriamento de refugiados, a proteção dos direitos humanos, treinamento e apoio para a segurança e o fortalecimento das instituições políticas, garantindo participação política da população (Ib. idem, 2012).

A partir dessas diretrizes, as Nações Unidas perceberam a ineficácia do sistema que até então promovia as operações de paz. Buscando adaptar as instituições à nova demanda de segurança internacional, criou-se o Departamento de Operações de Apoio à Paz (DPKO), exclusivamente dedicado às missões de paz no terreno, através de uma reforma geral na estrutura do Secretariado. Essa reforma proporcionou ao Secretário-Geral um estado-maior coordenador que unia as funções política, militar e administrativa em um único organismo responsável pelo planejamento e gerenciamento das operações (BRANCO, 2003). Apesar da criação do DPKO, algumas atividades relacionadas à cadeia de comando das operações continuaram divididas entre os diversos órgãos do Secretariado, gerando duplicação de responsabilidades. Como ressaltou Branco (2003), o Secretário-Geral seria o nominalmente responsável por dirigir as operações de paz, porém o DPKO é que, na prática, dirigiria as operações, sem dispor, contudo de um centro de operações para realizar tal função.

O Departamento, então, sofreu duas grandes reformas: a primeira, em 1993, se caracterizou especialmente pela criação do Centro de Situação, que permitia ao DPKO receber pedidos de missões em qualquer momento, como também de uma Divisão de apoio a processos eleitorais e uma Divisão de Planejamento (militar). Na segunda reforma, já sob o Secretariado de Kofi Annan, em 1997, a divisão de

planejamento foi adaptada para Divisão Militar e de Polícia Civil, o DPKO passa a tratar de assuntos de desminagem através do “Mine Action Service”. Nota-se a preocupação em avaliar os resultados e elaborar recomendações para melhorar as operações de paz através da Unidade de Análise Política.

Diante de demanda crescente, de iminente necessidade de reformas no sistema ONU e da adequação da doutrina no tocante as operações de paz para enfrentar os novos desafios da matéria, o Secretário Geral-Kofi Annan encomendou, em 2000, ampla revisão das iniciativas da ONU relacionadas à segurança internacional e à paz. Um grupo de peritos, liderado pelo antigo ministro das relações exteriores da Argélia, Lakhdar Brahimi, publicou o documento denominado Relatório Brahimi que, entre muitos aspectos, pondera acerca dos requisitos necessários para a eficácia nas operações de manutenção de paz.

1.3 O Relatório Brahimi e a Terceira Geração das Operações de Manutenção de Paz

O Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas, ou Relatório Brahimi, se apresentou no ano 2000 como um dos principais documentos que trata sobre as operações de paz, sendo um conjunto de recomendações oportunas para o êxito das iniciativas de manutenção da paz e da segurança internacional.

Dentre seus principais aspectos, o Relatório reitera como os princípios fundamentais das missões de manutenção de paz: a importância do consentimento das partes envolvidas no conflito, a imparcialidade e o uso da força somente em caso de legítima defesa. Tratando da questão do consentimento das partes, o Relatório chamou a atenção da ONU para a possibilidade de manipulação do consentimento por parte de beligerantes envolvidos, especialmente em conflitos intraestatais. O Painel também considera que imparcialidade não representa neutralidade ou igualdade de tratamento de todas as partes, mas sim o cumprimento dos princípios da Carta das Nações Unidas (BRAHIMI, 2000).

Partindo do princípio que “a força por si só não pode criar a paz, apenas é capaz de criar um espaço para construí-la” (BRAHIMI, 2000, p. viii. Tradução das autoras), o Relatório ressalta a importância de um exímio preparo dos mantenedores de paz. As unidades militares devem ser representativas numericamente e estar aptas a defender não só o mandato da missão como também seus componentes e ainda realizar sua autodefesa, produzindo respostas proporcionais capazes de garantir a segurança da missão como um todo, respaldados pela justificativa operacional e pela obrigação moral, oferecendo uma forte oposição aos componentes violentos, com o fim de evitar incidentes como o ocorrido em Ruanda (BRAHIMI, 2000). Para que todos esses aspectos sejam efetivamente trabalhados, as operações de manutenção de paz carecem de mandatos claros, viáveis, convincentes e detalhadamente revisados pelo CSNU, garantindo o cumprimento das exigências mínimas de respeito aos direitos humanos e o estabelecimento de um calendário para as missões. Ao citar a formulação dos mandatos, o Relatório recomenda que o Secretariado deve informar ao CSNU o que ele necessite saber e não o que ele deseje saber (BRAHIMI, 2000).

É recomendado, pelo Painel, o cumprimento dos prazos para iniciar a mobilização de uma missão de paz, sendo de trinta dias para as missões tradicionais e noventa dias para missões complexas, a partir da aprovação do mandato pelo CSNU. Ressalta, também, a importância de que a retirada das forças de manutenção de paz ocorra apenas com a consolidação de um ambiente político, social e economicamente seguro, considerando a complexidade das operações após o fim da Guerra Fria (BRAHIMI, 2000). Harmonizado com o novo modelo de operações de paz, o Relatório Brahimi prepara as Nações Unidas para lidar com o novo modelo de missões de manutenção de paz. Este modelo é caracterizado especialmente pela forte presença do componente humanitário e pela incorporação de assuntos humanitários no processo decisório do mandato, tendo em vista que a segurança e a estabilidade compõem os requisitos básicos para o desenvolvimento social e a proteção dos direitos humanos, ressaltando a importância das regras de engajamento. Alguns exemplos de missões de terceira geração são: a UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), a UNAMSIL (United Nations Mission in Sierra Leone), a UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor), a

MONUC (United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo) (ABREU, 2010).

Todas inauguradas no ano de 1999, essas operações se tipificam pelo elevado investimento de pessoal por parte das Nações Unidas, conforme detalha Abreu (2010, p. 79): “o número oficial de tropas sob o comando da ONU, ao redor do mundo, triplicou com a criação destas quatro missões, saindo de 12.084 militares e policiais civis, em junho de 1999, para 36.605 capacetes azuis, em junho de 2000”, e se diferencia das operações de segunda geração pelo uso de força, em prol do cumprimento do mandato, caracterizado como especial ponto de inflexão (ABREU, 2010).

2. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE PAZ

Em suas relações internacionais, o Brasil carrega a tradição pacifista e de solução pacífica de controvérsias em sua política exterior. A guerra, portanto, não se constitui como uma instituição reclamada pelo país para se relacionar com seus pares. Neste sentido, a participação brasileira em operações de paz, pode ser dividida em três momentos, de acordo com os aspectos que motivaram esse engajamento em cada período.

2.1 Primeiro momento (1930 – Final da Guerra Fria)

O primeiro momento se insere entre a década de 1930 e o fim da Guerra Fria, e marca uma participação mais pontual e esporádica do Brasil nas iniciativas de segurança internacional. O Brasil estava incluído no grupo dos fundadores da Liga das Nações e apesar de não expressar em sua Carta Magna os princípios norteadores dessa organização, quais sejam eles, a preservação da paz e da segurança internacional, compreendia tais valores em suas ações internacionais.

O princípio fundamental do multilateralismo normativo é um dos principais orientadores da ação brasileira no sistema internacional. Segundo Cervo (2008),

dentro da perspectiva da ação multilateral brasileira é importante ressaltar a consonância existente com o acumulado histórico da história diplomática do Brasil, especialmente no tocante aos princípios de autodeterminação dos povos, não intervenção e solução pacífica de controvérsias.

Mesmo antes da criação das Nações Unidas, faz-se necessário destacar que o País participou de algumas iniciativas com o intuito de promover a paz regional. Neste sentido, observa-se a presença brasileira em operações de paz já entre 1930 e 1934, na região de Letícia, objeto do conflito entre Peru e Colômbia. O Brasil integrou uma Comissão da Liga das Nações responsável por administrar o território em questão por um ano, enquanto ocorriam reuniões entre as duas nações envolvidas no litígio em região neutra, Rio de Janeiro (FONTOURA, 1999). O engajamento do brasileiro foi mais uma vez demonstrado em 1938, visando solucionar o conflito entre Bolívia e Paraguai, na Guerra do Chaco, com a participação de diplomatas e militares brasileiros (SILVA JUNIOR, 2007).

Com a criação da ONU, as missões de paz tomaram um novo rumo, e o Brasil esteve presente nesse processo, participando, primeiro, da UNSCOB (1947-1951), Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs, criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas através da Resolução 109(II). Apreensivos com as intervenções da Bulgária, Iugoslávia e Albânia na guerra grega, a Comissão tinha como objetivo monitorar as fronteiras e auxiliar os refugiados (SEINTENFUS, 2006).

Nessa missão, pela primeira vez, as Forças Armadas e o Itamaraty trabalharam em conjunto em prol da manutenção da paz e da segurança internacionais em missões geridas pelas Nações Unidas. Porém, a participação brasileira não foi tão marcante, uma vez que o Ministério da Guerra suspendeu-a devido à falta de verba adequada. (FONTOURA, 1999).

Em 1956, o Brasil envia o Batalhão de Suez, corpo de infantaria composto para integrar a Força de Emergência das Nações Unidas I, responsável por pacificar o conflito entre egípcios e israelenses, contribuindo com 6.300 homens durante os dez anos de missão (FONTOURA, 1999). E, entre 1960 e 1964, participou da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) contribuindo com 179 militares. Conforme

indica Nasser (2009), essa foi a primeira missão que o Brasil empregou o tarefas de natureza humanitária, transportando alimentos, medicamentos e suprimentos para a população civil local.

Durante a década de 1970, o Brasil se afasta das manifestações de paz por entenderem que esse instrumento contribuía para o congelamento do poder mundial, de forma que esta distancia foi concretizada na decisão brasileira de não mais ocupar a vaga de membro não permanente do CSNU (NASSER, 2009). O exercício da autonomia pelo distanciamento em relação aos núcleos de poder internacionais se deu especialmente durante o governo Geisel (1974-1979) (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

Dentro do ônus de ser um dos países signatários da Carta das Nações Unidas, que demonstra a importância atribuída às regras da ordem internacional, o Brasil deve contribuir com os recursos necessários para as missões de paz de tal organização em que for engajado, e como tal tem atuado, desde o princípio, no envio de militares e diplomatas a fim de cumprir os objetivos da Organização. (FREITAS; CAVALCANTI, 2012).

Ainda que demonstrem a valorização brasileira nos esforços multilaterais para manutenção da paz, tais participações não indicam a existência de um padrão de conduta nesse tipo de operações, tampouco de uma relação com um padrão de conduta de política externa.

2.2 Segundo momento (início da década de 1990 – 11 de setembro de 2001)

O segundo momento da participação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas se inicia no início da década de 1990, e é marcado pelo aumento dos efetivos enviados, acompanhando as iniciativas de política externa que visavam inserir o País na ordem multilateral.

O fim da Guerra Fria expôs o sistema internacional a uma nova ordem, caracterizada pela maior complexidade nas relações entre os Estados. A governança global, definida tradicionalmente por James Rosenau como *'an order that lacks a*

centralized authority with the capacity to enforce decisions on a global scale' (ROSENAU, 1992 *apud* BIERSTEKER, 2009) ganhou mais força e a busca por uma maior normatização das relações internacionais em virtude do aumento da interdependência econômica, da diminuição dos conflitos interestatais, do surgimento de novos Estados nacionais e da busca pela democratização, impulsionaram a reformulação da ordem internacional (HURRELL, 1995).

Neste sentido, pode-se perceber a substituição da lógica da autonomia pela distância, que prevaleceu durante toda a Guerra Fria, pela autonomia pela integração, especialmente no que tange a política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003).

No âmbito externo, fazendo uso ostensivo da diplomacia presidencial busca, além de reforçar o multilateralismo, avançar na integração regional do MERCOSUL, diversificar as parcerias bilaterais e incentivar o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (VIZENTINI, 2005). Conforme indica Silva (2010), a autonomia pela participação refletiu na adesão do Brasil aos principais Regimes Internacionais¹, tais como ao Tratado de Não-Proliferação (TNP) e o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis.

O retorno do Brasil ao ambiente do CSNU, ocupando por cinco biênios² o assento de membro não permanente e o considerável aumento da sua participação em missões de paz – um total de 28, desde 1989 - através do envio de observadores militares, de técnicos judiciários, médicos e civis, acompanhando a complexidade adquirida pelas operações, comprova a busca do País pela inserção no sistema internacional através da integração, no entanto, segundo Nasser (2009), essa participação na manutenção da paz não indica novos rumos da política externa brasileira.

A participação ativa, reforçada na década de 1990 pelo retorno do Brasil ao multilateralismo, se constitui como uma nova tendência da política externa a partir do apoio à intervenção na guerra civil de Moçambique (ONUMOZ) e na Angola

¹ Conforme definidos por Krasner (2012), Regimes Internacionais são “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”.

² Os cinco biênios correspondem aos seguintes anos: 1988-1989; 1993-1994; 1998-1999; 2004-2005; 2010-2011.

(UNAVEM III), onde o Brasil foi contribuinte individual de tropas (4200 pessoas), seguido pela presença no Timor-Leste, quando se passou a pensar em um possível modelo brasileiro de envolvimento em operações de paz (NASSER, 2009).

Este modelo ensaiado no Timor-Leste também é acompanhado pela ruptura da tradição brasileira nas missões das Nações Unidas, tendo em vista que o Brasil não considerava a participação em operações comandadas pelo Capítulo VI da Carta da ONU, incluído no mandato designado para conter a crise timorense (NASSER, 2009; SANTOS, RUSSO, 2007). Neste sentido, observa-se que a política externa brasileira acompanha a evolução das gerações das missões de paz, como também, as demandas das novas crises.

No entanto, o contexto de mudanças na estrutura do sistema internacional, causadas pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, obrigaram os países a redefinirem suas iniciativas relacionadas à nova agenda de segurança, reorganizando também os regimes multilaterais de segurança, de acordo com as normativas da guerra ao terrorismo idealizada pelos Estados Unidos, promovendo o reposicionamento dos Estados a partir de suas relações com a potência norte-americana (COSTA, 2006).

Segundo Vaz (2009), tais mudanças além de alterarem o contexto da política externa brasileira, influenciaram as avaliações do governo Cardoso em relação à execução do interesse nacional, de forma que, o impulso brasileiro para a concretização da integração entre os países sul-americanos, de caráter essencialmente comercial, foi extenuada pela preocupação com a questão da segurança no âmbito interamericano, impulsionando o aumento da presença militar brasileira nas fronteiras e atraindo a atenção do Brasil para a importância de conservar um ambiente estável e cooperativo com seus vizinhos. Sem embargo, ainda que houvesse alguma preocupação com a segurança, a abordagem do idealismo neo-kantiano na política externa de Cardoso promovia a concentração em aspectos econômicos e comerciais, buscando garantir a abertura dos mercados internacionais aos produtos brasileiros (VAZ, 2009).

2.3 Terceiro momento (2004 até os dias atuais)

Definimos o terceiro momento da participação brasileira em operações de paz a partir de 2004 quando o país interfere na crise haitiana através da Resolução nº 1542 (2004) do CSNU e já se incorpora como *Force Commander*. Essa participação se difere das anteriores ao se observar a ausência de motivações que possam ser fundamentadas em um possível vínculo histórico ou linguístico entre Brasil e Haiti, na estreita relação entre essa participação e os objetivos de política externa perscrutados no governo Lula, além da emergência do Brasil no cenário internacional.

Neste âmbito, a política externa do governo Lula se esforçou na criação de um modelo de inserção internacional do Brasil orientado pela busca por uma autonomia decisória na política externa, pela redução das assimetrias entre as nações, e pela construção de meios de poder, indicando uma aproximação dos preceitos da teoria realista de relações internacionais (CERVO, 2008).

A demanda por uma maior representatividade no sistema internacional, através do exercício de uma inserção verdadeiramente estratégica, ocorreu de maneira efetiva a partir do governo Lula. Ainda que influenciado pelo neoliberalismo, fazendo uso das ferramentas de cooperação para amenizar a diferença em relação aos países desenvolvidos, conforme aponta Bernal-Meza (2010), Lula também se utiliza do realismo pragmático para promover a inserção soberana do Brasil e a realização dos interesses nacionais.

Essa nova agenda de política externa é marcada, segundo Lessa (2003), pelo compromisso com o desenvolvimento econômico associado ao social, com a democratização das relações internacionais, com a ascensão brasileira ao papel de líder regional na América do Sul e, especialmente, com a candidatura do Brasil a um assento permanente no CSNU. Tais objetivos deveriam ser alcançados a partir de uma postura diplomática ativa e da busca pelo fortalecimento do multilateralismo.

A candidatura ao assento permanente no CSNU incentivou o envolvimento do Brasil na agenda de segurança internacional, o que justifica seu pleito pela democratização das relações internacionais frente à ONU no sentido de tornar o processo decisório

institucional mais representativo e igualitário, como também o apoio brasileiro em torno do desenvolvimento de uma segurança multidimensional na Organização dos Estados Americanos (OEA), buscando soluções para o fenômeno da globalização assimétrica. Além disso, o engajamento brasileiro nas operações de paz sob a égide das Nações Unidas pode ser verificado no âmbito de projeção de poder no sistema internacional e de demonstração do potencial político e econômico do País para atuar como rule-player (VILLA & VIANA, 2010).

Refletindo essa grande evolução no papel histórico do Brasil no tocante à segurança e uma nova estratégia de inserção internacional, a participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) pode ser considerada uma das mais destacadas ações de política externa do governo Lula, em seu primeiro mandato.

3. A CRISE HAITIANA

3.1 Breve histórico

A condição de crise política no Haiti, constatada pelos 34 golpes de Estado e pela promulgação de 23 constituições, se caracteriza como uma marca histórica tão forte quanto a de haver sido o primeiro país das Américas a conquistar, em 1804, sua independência. A segregação social e a crônica dependência econômica compõem importantes aspectos históricos causadores da instabilidade política do país que não conseguiu romper com a estrutura social deixada como herança colonial.

Segundo Matijascic (2009), a existência de uma sociedade colonial rígida e desigual provocou várias revoluções, influenciadas pelo advento da Revolução Francesa, e que culminaram na primeira insurgência haitiana contra a metrópole francesa, em 1791. O enfraquecimento da França, pelo envolvimento nas Guerras Napoleônicas, criou uma conjuntura adequada para a Independência da chamada Pérola das Antilhas em 1804.

Entretanto, a centralização do poder nas mãos da minoria mulata (líderes das revoltas e proprietários de terras) e a manutenção dos negros em condições precárias de vida, apesar de também haverem lutado nas revoluções, provocou disputas internas pelo poder. Destarte, a instabilidade interna tornou o Haiti vulnerável aos interesses externos que visavam a sua posição geográfica estratégica para o comércio, e manteve o país refém da co-dependência política e econômica até o início do século XX (MATIJASCIC, 2009).

As intervenções militares no Haiti tiveram início, segundo David Nicholls (1996), pelo fato dos grupos rivais – negros e mulatos –, quando chegavam ao poder, preferirem a intervenção externa nos assuntos internos do que um acordo com o oponente, ou permitir que o mesmo chegasse ao poder.

A primeira intervenção foi realizada pelos Estados Unidos entre 1915 e 1934, e estava em consonância com os seus objetivos de expansão e de anular a presença da Alemanha na região do Caribe. De acordo com Matijascic (2009), a presença norte-americana não se limitou ao caráter militar, mas passou a controlar o comércio local e os serviços públicos, transferindo a dependência haitiana da França para os Estados Unidos, além de consolidar os mulatos como elite política e econômica.

A saída dos norte-americanos não conferiu estabilidade política ao Haiti, pelo contrário, o país passou a sofrer com a constante permuta de presidentes devido a golpes militares e eleições impopulares. Além de casos de supressão das liberdades individuais e perseguição de opositores políticos.

Em 1956, François Duvalier – também conhecido por Papa Doc - é eleito presidente, em seguida dissolve o parlamento, trata de eliminar a oposição e se autoproclama presidente vitalício, deixando de lado qualquer sentido democrático no Haiti. Ademais, seu regime também foi marcado por diversas agressões aos direitos humanos e desvio de dinheiro público (NASSER, 2009).

Para perpetuar a ditadura dos Duvalier, Papa Doc transfere o governo para seu filho Jean-Claude em 1979, o qual sobe ao poder com apenas 19 anos. Segundo Matijascic

(2009), a perpetuação do duvalierismo correspondia aos interesses norte-americanos no contexto da Guerra Fria, afastando a ameaça comunista do Haiti.

O fim da ditadura dos Duvalier (François Duvalier, de 1957 a 1971 e seu filho, Jean-Claude Duvalier, chamado de Baby Doc, de 1971 a 1986) não trouxe consigo a estabilidade política esperada, e a frequente deposição de presidentes voltou a compor a história do Haiti, culminando na queda de Jean Bertrand Aristide que ocasionou a atual crise no país (MATHIAS, 2006).

A instabilidade política no Haiti passou a contar com a interferência das Nações Unidas em 1990 quando, por solicitação do Governo provisório haitiano, um grupo de observadores internacionais fiscalizou as eleições daquele ano. Contudo, apenas em 1993, com a criação da Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), que uma força militar foi mobilizada. Devido à falta de apoio do governo haitiano no cumprimento do mandato, a UNMIH foi extinta em 1996³.

Entre 1997 e 2000, mais três resoluções do CSNU criaram missões para promover a estabilidade no Haiti, quais sejam: 1) UNSMIH - Missão das Nações Unidas para o Auxílio no Haiti (1996-1997), 2) UNTMIH - Missão das Nações Unidas para a transição no Haiti (1997) e, 3) MIPONUH - Missão das Nações Unidas de Polícia do Haiti (1997-2000) (VIANA, 2009).

A contestação das eleições de 2000 por parte da oposição e o aumento dos protestos contra o governo de Aristide resultaram na instauração de uma crise em fevereiro de 2004 que teve seu ápice na deposição do então presidente. A situação foi condenada por diversos países da comunidade internacional e a partir da solicitação por parte da presidência interina, a ONU foi impelida a intervir para restabelecer as condições de governabilidade (MATHIAS, 2006).

A primeira ação do CSNU foi estabelecer uma Força Multinacional Provisória (Resolução nº 1529 (2004)) em conformidade com o artigo VII da Carta da ONU, da qual participavam Canadá, Chile, Estados Unidos e França. O Brasil, apesar de votar

³ <http://unicrio.org.br/haiti/historico/>

a favor da criação da Força, não participa da mesma por considerá-la uma iniciativa de imposição de paz, já que está baseada no artigo VII.

Somente com a criação da MINUSTAH, estabelecida pela Resolução nº 1542 (2004), em 30 de abril de 2004, e o Brasil decide compor a missão e assume a liderança militar da mesma, após a retirada dos contingentes militares americanos, canadenses e franceses anteriores, e contando com a participação de países latino-americanos na missão, tais como: Argentina, Chile, Equador, Guatemala, Peru e Uruguai (YOUNG, 2006).

A Missão tinha como principal objetivo pôr um fim ao processo de instabilidade política que culminou na deposição do presidente Jean Bertrand Aristide, após protestos e manifestações da oposição, que acusavam de fraudulento o processo eleitoral que concedeu vitória a Aristide em 2000 (DINIZ, 2011).

Conforme aponta Danilo Marcondes (2012), ter o Brasil na liderança militar da Missão atende às necessidades norte-americanas, tendo em vista que a estabilização da crise impede a migração de haitianos para os Estados Unidos e, conseqüentemente, a possibilidade de criação de uma base de narcóticos que alimentaria o mercado consumidor desse país.

Ainda que o artigo VII também fosse mencionado na Resolução que criou a MINUSTAH, a diplomacia brasileira considera tal missão como de manutenção de paz, justificando que o referido artigo aparece apenas na cláusula operativa do parágrafo 7 e não no Preâmbulo da Resolução. Sem embargo, o Brasil também se articulou para a ampliação do mandato da missão no Haiti, como forma de garantir uma ação mais abrangente na crise, ao valorizar o engajamento internacional de longo prazo, agregar estratégias de desenvolvimento e combate à pobreza, elevar o aspecto humanitário e de *peacebuilding*, além de incentivar financiadores internacionais para a operação (UZIEL, 2010).

3.2 Engajamento brasileiro na MINUSTAH

A compreensão do envolvimento brasileiro na crise haitiana deve buscar, além dos aspectos que compõem a conjuntura internacional, a complexidade das funções a serem desempenhadas pela MINUSTAH no conteúdo do conflito. Para este fim, faz-se necessário esclarecer que tal mandato não se constitui em uma missão de manutenção de paz tradicional, tendo em vista que foi criada antes mesmo de haver um cessar-fogo entre as partes envolvidas no conflito em um Estado em processo de desintegração, para evitar uma guerra civil ainda mais sangrenta, após a saída de Aristide (YOUNG, 2006; SOUZA NETO, 2012).

Segundo Hermann (2011), o mandato da operação de paz no Haiti situa seus fundamentos sobre o princípio de não-indiferença e, por isso, se singulariza em relação aos demais. Por conseguinte, o Brasil busca justificar internamente sua participação na MINUSTAH, ao incluir na retórica diplomática a necessidade de um esforço solidário regional para com uma nação das Américas, conforme aponta o discurso do Chanceler Celso Amorim (2008):

“O Brasil não podia permanecer alheio a uma situação de verdadeira falência do Estado no Haiti, com provável repercussão em toda a região. Moveu-nos uma solidariedade ativa, ou seja, a não-indiferença. (...) não estamos inventando um princípio novo e sim sugerindo uma maneira distinta de ver a não-intervenção. Agregamos a ela uma dimensão ética e moral de solidariedade com o próximo, sem interferir nas escolhas e no direito soberano de cada povo de resolver o seu próprio destino. (grifo nosso)”

Seguindo esse modelo de participação, no qual os aspectos multidimensionais estariam mais em evidência do que o componente militar de segurança, o engajamento brasileiro se direciona não apenas para as consequências imediatas do conflito, mas, especialmente, para as suas causas essenciais (HERMANN, 2011).

Neste sentido, conforme esclarece Nasser (2012), o Brasil também contribui buscando a reorganização das instituições democráticas e fazendo doações para a reconstrução do país. Portanto, a busca por uma postura internacional mais afirmativa e a ênfase ao desenvolvimento social no discurso brasileiro, se caracterizam como fatores de convergência da participação nas operações com a política externa do governo Lula.

Para mais, o cumprimento das obrigações com as Nações Unidas, a identificação de uma matriz cultural africana comum entre Brasil e Haiti, como também a preocupação de que a crise se espalhasse pela região, foram justificativas apresentadas pelo governo brasileiro para responder às demandas, especialmente internas, relacionadas ao engajamento do país na Missão (SOUZA NETO, 2012).

Tais aspectos podem ser observados no discurso do então presidente Lula na cerimônia de embarque das primeiras tropas militares para a Missão em 2004:

“A paz e a democracia são conquistas das quais os governos e os povos latino-americanos devem orgulhar-se. (...) A instabilidade, ainda que longínqua acaba gerando custos para todos nós. A manutenção da paz tem seu preço, e esse preço é o da participação. Ao nos manifestarmos diante de uma crise como a que está ocorrendo no Haiti, estamos exercendo nossa responsabilidade no cenário internacional”.

Apesar de não possuir fortes relações com o Haiti antes da MINUSTAH, o governo brasileiro encontrou nessa participação uma oportunidade de aplicar os objetivos da nova retórica social, proposta pelos países emergentes – liderados pelo Brasil -, que prioriza o desenvolvimento econômico sustentável e a democracia, na agenda de segurança internacional (CARVALHO & ROSA, 2011).

Em contrapartida, Shiguenoli Miyamoto (2011), indica possíveis falhas de avaliação por parte do governo brasileiro ao assumir o comando da MINUSTAH, sendo a primeira, o fato de as forças armadas terem que desempenhar o papel de polícia, para o qual, segundo o autor, não havia preparo. O segundo equívoco estaria na expectativa de receber auxílio de recursos financeiros e humanos por parte dos países envolvidos na Missão, que ficaram aquém do prometido. A ausência desse suporte acabou por prolongar a presença brasileira no Haiti, além de elevar os custos financeiros do Brasil com a operação.

Conforme esclarece Diniz (2009), a iniciativa brasileira de compor a MINUSTAH tratou-se de uma decisão *top-down*, na qual o exercício da diplomacia presidencial foi o principal responsável pela tomada de decisão, ainda que o processo decisório tenha seguido os caminhos normais pelas instituições pertinentes, sendo realizado de maneira democrática.

Dentro desse processo, o Ministério da Defesa ficou responsável por iniciar os planejamentos de transporte e emprego da tropa brasileira, como também dos custos da operação, preparando uma brigada de 1.100 militares composta por um batalhão do Exército e um Grupamento Operativo do Corpo de Fuzileiros Navais. Nessas etapas, algumas adaptações foram feitas, visando adequar aspectos da legislação brasileira ao padrão da ONU, como por exemplo, a Lei de Retribuição no Exterior, que foi modificada pela Medida Provisória nº 187, de 13 de maio de 2004 e ajustou os direitos pecuniários dos empregados em missões no exterior (DINIZ, 2009).

Na próxima sessão tem por finalidade dialoga sobre a criação de um novo parâmetro de ação de política externa, no tocante à segurança internacional, a partir da participação na MINUSTAH, e sobre as consequências que esse engajamento produziu para as relações internacionais do Brasil.

4. A MINUSTAH E OS NOVOS PARÂMETROS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A discussão em torno da atuação brasileira no tocante às operações de paz das Nações Unidas, especialmente após a participação na missão no Haiti, tem ganhado espaço não somente na academia, como também entre jornalistas e a opinião pública.

Esse efervescente debate já é capaz de indicar, por si só, a percepção de algo diferente na ação externa do Brasil: que a partir de 2003, com a chegada de Lula da Silva ao poder, ganha uma nova dinâmica, através de uma diplomacia ativa e do exercício de uma inserção internacional com requintes de projeção de poder, pelo uso das ferramentas do multilateralismo, com o fim de cumprir o interesse nacional interpretado.

Conforme evidencia Paulo Roberto de Almeida (2004), a política externa do governo Lula buscou demarcar linhas de ruptura com o governo anterior. Marcada pelo dinamismo, pela busca por parcerias estratégicas e pela forte presença nos fóruns

internacionais, a postura “ativa e altiva”⁴ da diplomacia brasileira demonstrou, segundo o autor, inovações conceituais e diferenças práticas em comparação ao que já se havia visto na ação do Brasil.

Neste sentido, Bernal-Meza (2010) salienta que o Brasil fez uso dos fóruns multilaterais como meio para equilibrar o poder dos países desenvolvidos e alcançar os objetivos de política externa – identificados pelos seus formuladores de acordo com a interpretação do interesse nacional –, orientados por uma perspectiva realista, em busca de status internacional e da reforma no CSNU, com o objetivo de garantir um assento permanente para o Brasil.

Do ponto de vista conceitual, a participação na MINUSTAH acompanha a inovação na política exterior do Brasil, considerando a natureza do mandato conferido pelas Nações Unidas para tal crise, por se caracterizar como uma operação de paz complexa, multidimensional e contar com elementos de imposição de paz. Ainda, conforme indica Kai Kenkel (2010), apesar da peremptória rejeição da ideia de “responsabilidade de proteger”, a ação do componente militar sob a égide das Nações Unidas no Haiti, inclusive os brasileiros, se equipara com os princípios de execução e motivação que regem a “responsabilidade de proteger”.

Neste sentido, o engajamento brasileiro na missão do Haiti ainda pode levantar questionamentos sobre se esse fato indicaria um novo parâmetro de ação da política externa brasileira frente às questões de segurança internacional, especialmente no tocante às intervenções.

Por conseguinte, a participação brasileira no Haiti teria por finalidade, segundo Souza Neto (2012), a criação de um novo paradigma de operações de paz voltado para o desenvolvimento e a recomposição do tecido social, tratando das causas da crise e não apenas das consequências dela, através de um compromisso de longo prazo responsável por garantir segurança, reconciliação política e desenvolvimento.

⁴ Na ocasião da Cerimônia de Formatura das Turmas 2003/2004 e 2004/2005 do Instituto Rio Branco – Palácio Itamaraty, Brasília – DF, em abril de 2006, o então Chanceler Celso Amorim, ressaltou a definição dada por ele à forma de ação diplomática incorporada pelo Brasil, desde o início do seu mandato. Disponível em < <http://mundorama.net/2006/04/20/discurso-do-ministro-das-relacoes-exterores-embaixador-celso-amorim-na-cerimonia-de-formatura-das-turmas-2003-2004-e-2004-2005-do-instituto-rio-branco-palacio-itamaraty-brasilia-df-2004/>>. Acesso em 11 nov. 2013.

Para tanto, o envolvimento bilateral com o Haiti era desejável, não somente através da Conferencia de Doadores (2004), quando o Brasil contribui com US\$ 4,5 milhões para a reconstrução do país e US\$ 1 milhão para as eleições presidenciais em 2006, como também, pela contribuição para a reestruturação das instituições democráticas haitianas (NASSER, 2009).

Conforme aponta Machado da Silva (2010), a participação na MINUSTAH é o resultado do exercício de uma política externa responsável e contínua dos governos brasileiros. Neste sentido, Fátima Ishitani (2009 *apud* NASSER, 2009) observa que o engajamento brasileiro atende aos objetivos da política externa do Governo Lula em múltiplos aspectos, tais como: i) a ênfase no desenvolvimento e combate à pobreza; ii) postura internacional mais afirmativa; iii) não-indiferença; iv) defesa do multilateralismo; e, v) prioridade regional.

O envolvimento brasileiro em missões de paz tem por finalidade, conforme indica Roodettes (2012, *apud* SOUZA NETO, 2012), mostrar a capacidade do Brasil de cumprir as prerrogativas internacionais. No tocante à MINUSTAH, Souza Neto (2012) esclarece que, tal participação representou uma mudança de paradigmas na política externa do Brasil através da reavaliação dos princípios de não intervenção e respeito à soberania. Essa releitura busca respaldo na ação internacional do governo Lula que endossa a importância dos temas sociais e do desenvolvimento na agenda internacional.

Para tanto, tal governo soergueu o elevado grau de autonomia da política externa e o entendimento da importância estratégica da segurança e da defesa, como ferramentas para a inserção internacional do Brasil, sendo a participação na MINUSTAH, segundo Souza Neto (2012), uma amostragem de *savoir-faire* do país, capaz de garantir credenciais para assumir obrigações internacionais no mesmo nível de um membro permanente do CSNU.

Neste sentido, a presença brasileira junto à MINUSTAH foi bravamente defendida pelo Itamaraty frente à opinião pública e ao cenário internacional, fazendo que novos elementos fossem inseridos no discurso diplomático. O princípio de não-intervenção perdeu espaço para a não-indiferença e o termo ‘solidariedade’ passou a ter grande

destaque na retórica do Brasil, reforçando, não somente os temas da agenda de desenvolvimento, mas também a presença militar da potência emergente em um país da região, ainda que sob a égide das Nações Unidas. Neste âmbito, Carvalho e Rosa (2011) esclarecem que, tendo em vista a atuação brasileira no sistema internacional, utilizar exclusivamente o princípio de não intervenção poderia restringir a prática de política externa do Brasil, como também, a defesa de seus interesses.

Tais aspectos são observáveis no discurso do então Chanceler Celso Amorim, por ocasião da cerimônia de abertura da III Conferência Ministerial da Comunidade das Democracias, em 2005:

“O Brasil sempre se pautou pela não intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Esse é um preceito básico da nossa diplomacia. Mas a não intervenção não pode significar descaso ou falta de interesse. Ou dito de outra forma: o princípio da não intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não-indiferença.”

Como também na nota à imprensa, de janeiro de 2006, tratando sobre a participação do Brasil na MINUSTAH:

“O Brasil cumpriu sua obrigação como membro fundador das Nações Unidas, cuja Carta traz como propósitos fundamentais a ação coletiva para prevenir ameaças à paz e a promoção dos direitos humanos. Somou-se a esses pilares da política externa a necessidade de demonstrar solidariedade com uma nação das Américas que passava por terrível provação (...)”. [grifo nosso]

Segundo Seitenfus (2013), a diplomacia solidária deve ser uma ação coletiva internacional estimulada – unicamente – pelo “dever de consciência”, sem fundamentação no interesse nacional dos Estados. Entretanto, no discurso diplomático brasileiro, a solidariedade aparece vinculada ao interesse nacional e fornece rudimentos para a inserção do conceito de ‘não indiferença’ na política externa, o que pode ser comprovado no discurso do Chanceler Amorim (2008):

“(...) uma atitude pró-integração, solidária, “não indiferente” em relação aos parceiros sul-americanos corresponde ao nosso interesse nacional no sentido mais profundo. O preço que tivermos que pagar no curto prazo será em geral muito menor do que o custo, no futuro, de situações agudas de conflito (...)”.

Neste sentido, o posicionamento internacional do Brasil, relacionado aos temas de segurança, tem sido gerenciado pela busca do equilíbrio entre o princípio clássico de soberania e o pensamento iluminista de defesa dos direitos humanos, de maneira que, o comprometimento com os direitos fundamentais tem influenciado a atuação brasileira nessa agenda, não estando inibido pela ideia westfaliana de soberania (HERMANN, 2011).

Admitindo o caráter funcionalista das agendas globais, o Brasil, enquanto potencia média⁵, percebe a agenda de segurança internacional como uma pauta mais rentável em termos de inserção no sistema, e o papel desenvolvido pelo país na MINUSTAH é, de acordo com Kenkel (2010), um produto direto da mudança do perfil internacional do Brasil que ocasionou mudanças nas suas políticas externa e de defesa.

Essa nova forma de inserção internacional, além de agregar o elemento da solidariedade na retórica de política externa, buscou desenvolver uma perspectiva brasileira ao debate sobre intervenções humanitárias e “responsabilidade de proteger” (R2P)⁶, sem abandonar a tradição grotiana na política externa do Brasil, mas adaptando a ação brasileira de acordo com as ferramentas disponíveis no sistema internacional.

⁵ O conceito de potência média tem origem durante a Segunda Guerra Mundial e pressupõe um país que “era pequeno demais para exercer independentemente uma influência substantiva na política mundial, e, porém não suficientemente pequeno para ficar satisfeito como um simples papel de seguidor do palco internacional” (KENKEL, 2010).

⁶ “Responsabilidade de Proteger” (R2P) foi um conceito criado em 2005 pelas Nações Unidas, através do Documento Final da Cúpula de 2005, para relacionar as questões humanitárias com as intervenções militares. O conceito ganha caráter amplo por tratar não somente das responsabilidades da comunidade internacional frente aos crimes de genocídio, crimes de guerra e contra a humanidade e limpeza étnica, mas também assenta a responsabilidade de cada Estado de defender a sua própria população. Um relatório produzido pelo Secretário Geral das Nações Unidas em 2009 (Documento A/63/677) dispõe a atuação através da R2P em três pilares: a) cada Estado deve proteger suas populações (responsabilidade primária); b) a comunidade internacional deve recorrer a meios pacíficos adequados para proteger populações em risco; c) em caso de acabados os recursos diplomáticos e humanitários, a comunidade internacional poderá recorrer ao Conselho de Segurança das Nações Unidas para uma ação coletiva para proteção das populações vítimas. (HAMANN, 2012).

CONCLUSÃO

Após cumprir quase 10 anos (2004 aos nossos dias) à frente do componente militar MINUSTAH e de participar de forma ampla da reconstrução do Haiti – antes e depois do terremoto -, o Brasil integra nove das dezesseis operações de paz em andamento sob a égide das Nações Unidas. Segundo Kai Kenkel (2008), o sucesso advindo da atuação na MINUSTAH tem contribuído para elevar as credenciais brasileiras, para deixar de ser uma potência emergente e alcançar o status de potência média.

Em sua Política Nacional de Defesa (2005), o Brasil reconhece a importância da participação em operações de paz das Nações Unidas para a política externa do país, como ferramenta de inserção no multilateralismo e que contribui para manter um relacionamento mais próximo com os países relevantes, de acordo com a interpretação do interesse nacional de cada período.

Em razão desse engajamento brasileiro, algumas mudanças, ainda que graduais, mas fundamentais para o exercício de uma política exterior “ativa” e “altiva”, foram percebidas após a participação na MINUSTAH. A primeira delas foi a busca por introduzir um novo *modus operandi* brasileiro, que salienta a importância de observar e tratar as causalidades do conflito e não somente seus efeitos imediatos. Esse reforço dos aspectos estruturais está em consonância com o perfil de política externa do governo Lula de inserir na agenda internacional temas como, a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade social e econômica, e garante, através das missões de paz, uma vitrine para expor um novo modo de tratar antigos problemas de segurança no sistema internacional.

Ademais, esse caráter mais proativo, iniciado pela participação na crise do Haiti, aproximou o Brasil das práticas internacionais em relação às intervenções, tornando-o apto para sugerir mudanças em aspectos conceituais, que podem ser observadas, por exemplo, na releitura brasileira da “Responsabilidade de Proteger” (R2P).

Temendo pelos efeitos nocivos de uma operacionalização inadequada do Terceiro Pilar do R2P, o Brasil propõe o conceito de “responsabilidade ao proteger” em 2011. Segundo Eduarda Hamann (2012), tal princípio visa orientar as operações de R2P a

partir dos valores da política externa brasileira, do Direito Internacional Humanitário e da guerra justa, permitindo intervenções que estejam de acordo com: “o uso limitado da força”, a “proporcionalidade”, a “a prestação de contas” (*accountability*), “a autoridade sob a égide do Conselho de Segurança das Nações Unidas” e o “não causar dano ou instabilidade”. Este conceito se constitui um marco teórico importante para as relações internacionais e, pode ser considerado um resultado direto desse novo paradigma de política externa brasileira frente às operações de paz das Nações Unidas.

Portanto, é possível perceber que a mudança no padrão de ação brasileiro no sistema internacional a partir de 2003, com o ensaio de uma política externa mais ativa, engajada e disposta para utilizar todas as ferramentas do multilateralismo para garantir uma inserção internacional segura e com resultados positivos, contribuiu para atualizar o modelo de participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas e aumentar a margem de manobra do país no sistema internacional.

REFERENCIAS

ABREU, Estevão Gomes Pinto de. **O Uso da Força em Operações de Manutenção da Paz**: uma análise comparada entre as missões das Nações Unidas no Haiti (1994-2010). Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2010.

AMORIM, Celso Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53, n. spe, Dec. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea13.pdf>> Acesso em: 22 jun. 2013.

AMORIM, Celso. **Criação e Inovação na Política Externa Brasileira**. Palestra proferida na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, abril de 2008. Disponível em <www.mre.gov.br>. Acesso em: 11 nov. 2013.

BERNAL-MEZA, Raúl. International thought in the Lula era. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. spe, Dec. 2010 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 jun. 2013.

BIERKSTEKER, Thomas J. Global Governance. In: CALVETY, Myriam D.; MAUER, Victor (eds.) **Routledge Companion to Security**. New York and London: Routledge Publishers, 2009. Disponível em <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/admininst/shared/iheid/800/biersteker/Global_Governance_Routledge_Companion%5b1%5d.pdf> , acesso em 10 jan 2013.

BRAHIMI, Lakhdar (org.), *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos*. ONU Documento A/55/305–S/2000/809, de 21 de agosto de 2000.

BRANCO, Carlos Martins. As Nações Unidas e as Operações de Paz: uma Perspectiva Organizacional. **Nação e Defesa**, n.104, p. 97-147, 2003. Disponível em: <<http://comum.rcaap.pt/handle/123456789/1410>> Acesso em: 15 Set. 2013.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Tradutor Sérgio Bath. 1.ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, Thomas Guedes da. Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-guerra fria. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. 287 p.

DINIZ, Eugenio. **O Brasil e a MINUSTAH**. Minas Gerais: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2009. Disponível em: <<http://www.cprepmauss.com.br/documentos/obrasileaminustha98283.pdf>> Acesso em: 4 set. 2013.

ESCOTO, Roberto. **Construção do Estado e democratização do Haiti** : uma análise das intervenções da ONU sob o enfoque da segurança humana (1993-1996 e 2004-2008). 2009.150 folhas. Dissertação (Mestrado)—Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2009. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10482/4933>> acesso 11 jul. 2013

FONTOURA, Paulo Roberto C. **O Brasil e as operações de manutenção de paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

FREITAS, Glória Maria Miranda de; CAVALCANTI, Karen Barbosa. **A Preponderância da Convergência ou da Divergência? Comparação entre os Princípios Norteadores das Missões de Paz da ONU e do Brasil: caso MINUSTAH**. Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/form/Karen_Cavalcanti_Gloria_Maria_de_Freitas.pdf>. Acesso em: 20 out. 2012.

HAMANN, Eduarda P. A “responsabilidade de proteger” e “ao proteger”: breve histórico e alguns esclarecimentos. In: CEBRI, **O Brasil e a Agenda Global**. Dossiê, vol. 2, ed. esp., ano 10, 2012.

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença**: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro. Brasília: FUNAG. 2011

HURRELL, Andrew. Sociedade internacional e governança global. Tradução Cláudia Viertler. In: **Società Internazionale, applicazione coercitiva e controllo globale**. Discipline Filosofiche 5. 1995.

KENKEL, Kai M. Global Player ou espectador nas margens? A “Responsabilidade de Proteger”: definição e implicações para o Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**. n. 12, p. 13, 2008.

KENKEL, Kai M. Democracia, ajuda humanitária e operações de paz na política externa brasileira recente: as escolhas de uma potência emergente. **Cadernos Adenauer XI**, n. 4, 2010.

KRASNER, Stephen D.. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 42, Junho 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 Set. 2013.

LESSA, Antonio Carlos. O Primeiro Ano da Política Externa do Governo Lula: renovação da continuidade? Boletim Meridiano 47, Ibri, n. 40/41, Nov/Dez. 2003. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/4264/3573>> Acesso em 17 Jun 2013.

MIYAMOTO, Shiquenoli. A política externa brasileira e as Operações de Paz. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. (Org.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <

http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/web_operaes_de_paz_em_um_mundo_globalizado.pdf> Acesso em: 12 jun. 2013.

MATIJASCIC, V. Haiti: uma história de instabilidade política. **Cenário**

Internacional, São Paulo, 2009. Disponível em:

<<http://www.cenariointernacional.com.br/default3.asp?s=artigos2.asp&id=130>>, acesso 17 set. 2013.

NASSER, Filipe. **Pax Brasiliensis**: solidariedade e projeção de poder na construção de um modelo de engajamento do Brasil em operações de paz da ONU. 2009. 165 folhas. Dissertação (Mestrado) – Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, Brasília, 2009.

NICHOLLS, David. **From Dessalines to Duvalier**: Race, Colour and National Independence in Haiti. Nova Brunswick: Rutgers, 1996.

NYE, Joseph S. **O futuro do poder**. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: benvirá, 2012.

ONU. ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 53243., 1999, 107ª Sessão Plenária. **Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz**. Geral: Nações Unidas, 1999. 11 p. Disponível em: <http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf>. Acesso em: 14 out. 2012.

REZENDE, Lucas Pereira. **O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU**: análise dos efetivos enviados e recomendações para o fortalecimento da inserção internacional brasileira. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2012.

SEITENFUS, Ricardo. **De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz**. 2012. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf> Acesso em: 12 out. 2012.

SILVA, Daniele D. **Operações de Paz à Brasileira – Uma Forma Antiga e Particular ou uma Nova Projeção de Poder?** Um Estudo de Caso da Minustah. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2011.

SOUZA NETO, Danilo M. O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. (Org.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/web_operaes_de_paz_em_um_mundo_globalizado.pdf> Acesso em: 12 jun. 2013.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as operações de manutenção de paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010.

VAZ, Alcides Costa. **O governo Lula: uma nova política exterior?** 2009. Disponível em <<http://www.gedes.org.br/downloads/dcdc40b8206c34db9241c61c76a47eee.pdf>> Acesso em 19 jun. 2013.

VIANA, Suhayla M. A Minustah e a participação brasileira. **Revista Senso Comum**, nº 1, 2009, p. 22-37. Disponível em:

<<http://www.xanta.milharal.org/pkp/ojs/sensocomum/index.php/revista/article/viewFile/6/4>> Acesso em 20 out. 13.

VILLA, Rafael; VIANA, Manuela. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Rev. Bras. Polit. Int.** v. 53, n. spe, Dec. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300006&lng=en&nrm=iso> Acesso 15 Ago. 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. v. 29, n. 2, Jul/Dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>> Acesso em: 12 Jun. 2013

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo soc.**, São Paulo, v.15, n. 2, Nov. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 Set. 2013.

VIZENTINI, Paulo F. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, v. 5, n. 2, Porto Alegre: Jul. 2005.

YOUNG, Marcel. "Algunas lecciones para Haiti y la comunidade internacional luego de la victoria de Rene Preval". **Diplomacia**, n. 107. 2006, p. 63-69.